

我国“三农”问题的现状与世纪展望

The Problems on China's Agriculture, Countryside and Peasants and Their Solutions

贾大明

(农业部农垦经济发展中心, 研究员 北京 100810)

当我们步入新的千年, 面对新世纪第一个五年经济与社会发展壮丽蓝图的时候, 回顾上个世纪后50年中, 我国“三农”问题走过的曲折而不平坦的道路, 令人感慨万千; 其中始于20世纪80年代初的改革开放后的20年, 由于政策对头、农民努力、老天帮忙, 我国的农业生产、农村经济和农民生活发生了巨大变化。亿万农民用自己的辛勤汗水对我国结束农副产品短缺时代作出了巨大贡献。然而, 面对未来, 面对入世在即, 许多影响我国“三农”问题健康发展的障碍与难题依旧存在, 诸如农民收入增长缓慢、结构调整中的诸多问题、管理与流通体制改革滞缓、农民生产积极性受挫、农业和农村基础建设投入亟须加大、农民的整体运营效率与质量亟待提高等等。从基本态势上看, 在新世纪的相当长的时期内, “三农”问题仍将是我国现代化建设能否成功、全国人民能否真正步入小康进而富裕的核心问题。

一、当前我国“三农”的现状与问题

1. 2000年粮食减产, 市场波澜不惊

由于结构调整和自然灾害的影响, 2000年我国粮食、糖料播种面积调减幅度较大, 产量随之下降。粮食面积调减6000万亩, 预计粮食总产9200亿斤, 减产900亿斤, 比上年减产9%; 糖料调减240万亩, 总产也随之下降。油料和蔬菜面积增长较多, 分别为2100万亩和2700万亩; 棉花面积为5800万亩, 总产量与1999年大体持平。由于“九五”以来, 粮食生产连年丰收, 农民手中存粮较多, 加上国家储备充足, 目前粮食及农副产品市场供应充足, 价格平稳。原来预计粮食减产超过8%将会带动粮价回升的状况并未出现, 部分地区部分品种粮食价格未升反降, 如湖南省的早稻市场价格每担由1999年51元降为38元。油菜籽的价格每吨也下降250~300元, 这显然是由于面积和产量增加了。

2. 农民收入增长缓慢, 城乡差距继续扩大

不久前召开的中央经济工作会议指出: 现在突出的问题是农民收入增长缓慢。“九五”以来, 尽管中央把农民增收当作头等大事来抓, 出台了一系列政策措施, 但农民收入增长缓慢, 增幅远远低于“八五”时期; 农民收入增幅也大大低于同期城镇居民收入, 且呈逐年下降的态势。1996年农民年收入比上年增幅9%, 1997年为4.6%, 1998年为4.3%, 1999年为3.8%。2000年上半年农民现金收入仅增加15元, 增幅为1.8%。全年增幅4%的计划肯定难以实现。近5年来, 城镇居民年收入增幅均在10%以上。2000年第一季度城镇居民可支配收入1632元, 是同期农民现金收入587元的2.78倍, 城镇居民收入比农民收入增幅高2.8个百分点; 到三季度, 城镇居民现金收入是农民收入的3.15倍, 增幅扩大为高5.9个百分点。

3. 农村返贫现象不容忽视

2000年是国家“八七”扶贫攻坚战的最后一年, 有人称我国农民“生活温饱有余, 小康路走过五分之四”(经济日报, 2000年12月14日)。但从公开报道和其他渠道传来的农村返贫现象, 在西部贫困地区和经济欠发达地区已较为普遍, 返贫农民的实际生存状况让人震惊。由于天灾人祸, 农副产品价格长期低迷, 加之缺少资金支持和必要技能等多种原因, 我国西部和经济欠发达的一些地区, 如陕西的秦巴地区、安徽的大别山区、宁夏的西海固地区更出现了较大范围的农民返贫。陕西安康地区扶贫攻坚7年解决了大约60多万人的温饱问题, 而累计返贫人口却达100万以上。由于自然条件恶劣及扶贫资金有限等因素, 刚刚脱贫的农民经济基础和承受能力极其脆弱, 一遇到天灾人祸、市场波动, 往往随即返贫。加上贫困地区的管理体制与市场环境未有根本性的改变, 扶贫方式、资金项目的选择与市场规律相悖等因素, “八七”扶贫攻坚计划很难如期实现。返贫农民无粮下锅、无钱看病、无钱送子女入学、无衣被御寒的情况随处可见。这种极为贫困的

生活状况,若不能得到及时救助和解决,不仅会推迟我国农村实现小康的进程,也必将影响农村社会的稳定,应当引起高度的重视。

4. 干群关系紧张,影响农村社会的稳定

农村干群关系日趋紧张,暴力冲突的事件屡有发生。不少地方的农民称基层干部是“要命(计生),要钱,不要脸”;许多基层干部视农村工作为畏途。基层干部为保数字、保成绩、保饭碗、保升官、保维持机构运行,不得不采取各种手段向农民派任务、要钱粮。基层干部为了完成任务,甚至动用警力非法抓捕农民,有的地方还强行拿农民的牲畜和财物抵债,甚至逼死人命的恶性事件也时有发生。一方面农民丰产不丰收、各项支出有增无减、生活无富裕可言;另一方面基层干部“数字出官,官出数字”,为显示政绩和索取高额的提留,任意夸大农民收入水平。1999年四川剑阁县57个乡镇中有50个乡镇虚报产值,水份高达20~100%。上述情况加上“三乱”屡禁不止,各种达标、评比、形象工程变本加厉,层出不穷,致使农民与基层干部的矛盾日趋激化。多年来,农民一直是一忍再忍,或外出打工,或加入宗教组织寻求帮助,不少农民对基层党组织和干部采取不信任不合作的态度;而近年来,与干部公开对抗的事件愈益增多,有的还拒交一切税费,“要钱没有,要命有一条”。据统计,近年发生在农村的刑事案件中,80%涉及干群关系问题。农村干群关系日趋紧张,不仅增加了党和政府的方针、政策在农村贯彻的难度,增加了农民的不信任感,也必将造成农村社会的不安定,最终影响我国农村、农业现代化的进程。

二、我国“三农”问题的成因

1. 宏观经济体制和外部环境改善较慢,国家无财力增加对农业的投入

我国“三农”问题的根源在于宏观经济体制改革进展缓慢,特别是国有企业改革的成效也远远低于预期,基本维系在占有国家投入多、为国家贡献少的低速低效运营状态中。国家一方面要投入资源维系国有企业的运营,另一方面还要安置上千万下岗职工。当然,从宏观经济层面上看,近年来国家税收和外汇储备在增加,国家采取积极的财政政策,也取得一定的效果;但从微观经济层面看,我国多数与“三农”紧密相关的县级财政多年处于极度窘迫的困难状态,入不敷出,寅吃卯粮,甚至长期拖欠公务人员工资、拖欠机关部门水电费的情况也相当普遍。上述种种状况,造成财政特别是地方财政无法履行对农业增加投入的责任,国家出台的旨在增加农民收入的政策大都受制于微观层面财政的极度困难而无法兑现。

2. 有限的收入是造成农副产品市场低迷的关键

我国农副产品市场已持续4年低迷,许多农副产品的市场价格大大低于生产成本,造成谷贱伤农。2000年小麦实际收购价与保护价的差距非但没有缩小,而是进一步扩大了。早籼稻退出保护价收购后,市场价大幅度下滑,每担仅30~38元,大大低于生产成本45元的水平。北方地区的玉米和粳米价格也未达到省规定的价格。加上石油价一涨再涨,农民更是愁上加愁。油价上涨使机耕、机播等亩成本增加15~20元。安徽宿州市,全年因油价上涨而增加农业生产成本1.5亿元,亩均20元。许多地区出现了谁种粮、谁赔钱的情况。在以粮豆生产为主的黑龙江垦区,谁承包种植玉米、小麦、大豆,谁赔钱,故许多家庭农场拒绝承包,亏损挂账的情况较为普遍。部分地区已出现农民弃地而走、较大面积搁荒的情况。除粮食外,水果、蔬菜、肉类、禽蛋的价格也长期低迷,砍树、烂菜、烂果的情况也常见报端。市场长期低迷的原因何在呢?关键是国民收入水平长期较低,且对未来预期不佳,出现无钱消费或不敢消费的状况。1999年,我国城镇职工年均工资8346元,不过1000美元;城镇居民年可支配收入仅为2749元。仅有如此低微收入的城镇居民不仅要面对房改、医改、教育费、养老保险、服务费用等等开支的增加,还要面对可能下岗等种种增支减收的预期,不紧紧捂住自己的钱袋子,行吗?最近,有专家测算,我国目前真正具有较宽松消费能力的人口仅为1亿人。这种观点可能有些偏颇,但却反映了我国消费市场是有限市场的现实。加之,亚洲金融危机后,人民币继续坚挺,我国农副产品出口成本高、竞争力下降;再加之农副产品结构调整慢、重数量轻质量,难以适应变化中的市场等等,农副产品只能在国内市场低价营销也就不足为怪了。可以预见到,宏观经济运行的质量和效率如不提高,国民收入增长继续缓慢,则市场(当然包括农副产品市场)也将继续低迷。这种状况下,农业即使年年增产,农民也很难实现收入的增加。

3. 乡镇企业和城镇用工量锐减,农民增收渠道受阻

近年来,由于宏观经济紧缩和结构调整,我国乡镇企业和城镇企业发展速度放慢,效益下滑,用工量明显下降。“七五”和“八五”期间,乡镇企业发展速度保持在35~42%之间,而1999年仅为14%,2000年的目标也仅为15%。“八五”期间,乡镇企业年均吸纳劳动力在700万人以上,进入“九五”以来,每年降到400万人以下。城镇企业对农民的用工量也大大下降。为了缓解本地人口就业压力,许多城镇还相继出台了一系列歧视农民工的规定,许多行业、企业也禁止或限制用农民工。许多企业还降低

了农民工的工资水平或提高了招收农民工的条件。加之农民工受文化、技能等条件的限制,在劳务市场的竞争力呈下降态势。由此,农民依靠外出打工弥补农业收入减少的机会受到日益增多的制约,这也是农民收入增长缓慢的重要原因之一。

4. 管理与流通体制改革滞缓,难以调动农民积极性

多年来,农村管理体制不适应新形势下农村工作,且改革进展迟缓。突出表现在县、乡、村的机构重叠,人员臃肿,耗费巨大,总体运营费用大大超过了国家和农民的实际承受力。人口中财政供养人员之多、耗费之高、效率之低,不仅为历史之最,也是世界之最。富县穷县都是机构林立,供养成千上万“吃皇粮”的人员。几乎所有“吃皇粮”的人员都追求住大房子、坐小车子、多要票子,一些干部的出国考察、读研究生、请客送礼等种种“干部需求”亦呈刚性增长的态势,而财政收入有限、国家投入有限,就变本加厉地向农民伸手。这是其一。其二是国有流通企业改革进展缓慢,收效甚微。国家限制私人进入粮食等流通市场的政策,并未真正改善国有流通企业长期经营亏损的局面,也未能制止国有流通企业在收购农产品时任意压级压价甚至拒收的行为。不公正的交易规则和垄断经营,一方面使国家支付了巨额财政费用,保护农民利益的愿望无法实现,农民丰产不能丰收;另一方面,没有真正经营自主权的农民,也很难发挥真正的积极性。

三、解决我国“三农”问题的思考

最近,中央经济工作会议再次指出:要强化农业的基础地位,加大对农业的支持和保护力度,努力增加农民的收入。从现实状况来看,只有坚定不移地加快宏观管理和流通体制改革的进度,从制度创新、结构调整、改善增强国民消费能力等多方面采取切实有效的政策措施,中央有关加强农业基础地位、增强我国农业综合竞争力和提高农民收入的愿望,才有可能变为现实。

1. 加快机构改革步伐,千方百计降低管理费用

当前,减轻农民负担是保证农民增收的关键。县、乡、村三级机构、人员、费用必须大幅度精简下来。村级要推行和落实村民自治和村务公开,充分发挥农民的民主自治作用,确保农民对村级政务和财务有知情权、监督权。规模较小的乡镇和自然村要合并,提高乡镇和村级管理人员的效率。村级不设招待费,尽可能减少管理成本。县、乡两级要根据高效精干的原则,精简 50% 以上的财政供养人员。要加快农村税费改革的步伐,适当提高农业税和农业特产税税率,取消其他一切收费。乡村两级由此而减少的收入,主要通过精简机构和人员及中央、省两级财政转移支付来解决。要切实减轻农民教育

费用的负担。应作出法律规定,在农村义务教育阶段,除国家规定的少量学杂费和书本费外,一律不准向学生收取其他费用,学校办公费和教师工资一律进入地方财政预算。

2. 加快国有流通企业体制改革,给予农民经营自主权

进入新世纪,我国即将加入 WTO,我们必须遵守 WTO 的一切相关“游戏规则”。几十年来国有流通部门对粮食、棉花等主要农产品的垄断经营再也不应维持下去了。首先要加快国有流通部门的体制改革,促其面向市场、参与竞争、提高服务质量,更好地为农民和市场服务;其次是允许其他经济组织和农民参与包括粮食在内的农副产品交易。市场经济法则是公平竞争。国有流通部门必须同其他部门和私营企业、农民平等参与竞争,真正形成优胜劣汰并降低交易成本。只有确保农民的生产积极性,生产更多的粮食、棉花等农副产品,国家的粮食安全和市场供应才有物质保证。

3. 千方百计增加投入,巩固农业的基础地位

国家对农业保护的关键是千方百计增加对农业的投入。这些投入主要体现在我国农业生产加工、营销、结构调整和市场机制的培育等方面,如加强水利基础设施建设、小流域治理、水土改良与保持、农业生态环境改良;加大对农业科研、教学、推广、新品种选育的财力支持;稳定和加强农业科研、技术推广队伍;采用无偿服务为主的方式,大力推广农业先进实用技术、培训农民;对高科技农业和农业深加工项目实行减免税收等优惠政策,大幅度提升农产品的质量和加工增值能力。总之,国家对农业的直接与间接投入在 GDP 中的比重应逐年增加。唯有如此,中央提出的确保农业的基础地位的夯实和农民收入的稳定增长才有可能实现。

4. 调整政策加快发展,启动市场需求

要根本解决我国农业基础脆弱、农民收入增长缓慢的关键之一是加快国有企业改革的力度,全面提高经济效益,增加国家税收,这样一方面可以保证广大企业职工有稳定的收入,有钱消费;另一方面国家也才有财力对农业进行必要的保护和扶持。在今后的改革进程中,要特别注意城乡居民的承受力,注意调整政策,对住房、用工、医疗、养老保险等改革中职工利益的损害进行经济补偿,提高公职人员工资水平;尽快建立涵盖所有劳动者的多种形式并存的失业、医疗、养老保险体制,解决劳动者的后顾之忧;要采取得力措施,解决失业、下岗、失去劳动能力和低收入的离退休人员的基本生活。

总之,国家应通过有效有力的改革和政策调整,改善城乡居民对未来的预期,使人们能放心消费,进而刺激内需、启动市场,促进经济发展。

(责任编辑 蔡德诚)